

Zur Anpassung des KSE-Vertrages an neue Sicherheitsstrukturen in Europa. (II): Die Folgen des zukünftigen KSE-Vertrages: Zugewinn an konventioneller Stabilität für ganz Europa

Weiß, Gebhardt

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weiß, G. (1997). *Zur Anpassung des KSE-Vertrages an neue Sicherheitsstrukturen in Europa. (II): Die Folgen des zukünftigen KSE-Vertrages: Zugewinn an konventioneller Stabilität für ganz Europa.* (Aktuelle Analysen / BIOst, 46/1997). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47166>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Zur Anpassung des KSE-Vertrages an neue Sicherheitsstrukturen in Europa

Teil II: Die Folgen des zukünftigen KSE-Vertrages: Zugewinn an konventioneller Stabilität für ganz Europa

Zusammenfassung

Die neuen Kernelemente des zukünftigen KSE-Vertragssystems, d.h. nationale und territoriale Obergrenzen, spezielle stabilisierende Maßnahmen und mehr Effizienz bei wechselseitiger militärischer Information und Verifikation (siehe im einzelnen Teil I), werden zusammenwirkend in ganz Europa einen Zugewinn an konventioneller Stabilität eröffnen. Es ist zu erwarten, daß das neue KSE-Vertragssystem erhebliche Anreize für eine Absenkung nationaler Obergrenzen schaffen wird.

Territoriale Obergrenzen als neue Garanten der konventionellen Stabilität

Der Wiener Beschluß über einige Kernelemente des adaptierten KSE-Vertrages (siehe im einzelnen Teil I) eröffnet, wenn er durch die Vertragsstaaten konsequent umgesetzt wird, neue Türen für mehr konventionelle Stabilität in Europa. Insbesondere die vorgesehenen nationalen und territorialen Obergrenzen sowie spezielle stabilisierende Maßnahmen für einzelne europäische Regionen werden zusammengenommen eine solche Entwicklung im Rahmen des Aufbaus neuer kooperativer Sicherheitsstrukturen in Europa begünstigen. Eine entscheidende Rolle werden hierbei die vorgesehenen territorialen Obergrenzen spielen, von denen vor allem folgende drei ineinander greifende Stabilitätswirkungen ausgehen dürften:

Erstens eine garantierte Waffenverteilung anstelle potentiell destabilisierender Waffenkonzentration: Breiter angelegte, destabilisierende Waffenkonzentrationen, die in den bisherigen großräumigen Vertragszonen theoretisch nicht ausgeschlossen sind, wären zukünftig nicht mehr möglich. Denn territoriale Obergrenzen werden eine allseits zuverlässig kalkulierbare Verteilung von schweren Waffen und deren Bindung an kleinere geographische Räume in Europa gewährleisten. Als Garanten gegen jede destabilisierende Streitkräftekonzentration werden sie u.a. die militärische Bedeutung des Streitkräfteumfangs der sich erweiternden NATO erheblich relativieren, da die Allianz – was sie im übrigen nicht will – nicht ungezügelt nach Osten vorrücken und dort ihre schweren Waffen konzentrieren könnte.

Entsprechend hat sich die ursprüngliche russische Forderung nach einer Suffizienzregel für Bündnisse – gedacht war an rechtsverbindlich abgesenkte kollektive Obergrenzen ohne Rücksicht auf die Zahl der Bündnismitglieder und ihre aggregierten nationalen Obergrenzen – deutlich abgeschwächt. Hierzu sind im übrigen geeignetere Lösungen vorstellbar. So könnte abgestützt auf der Grundakte, d.h. außerhalb des KSE-Vertrags, ein umfassenderes Paket gegenseitiger militärischer Zurückhaltung zwischen der NATO und Rußland vereinbart werden. Dabei könnte die NATO einseitig erklären, daß ihre Gesamtbestände¹ an schweren Waffen ein bestimmtes Niveau nicht überschreiten werden. Im Gegenzug könnte Rußland sich zu stabilitätsorientierten, d.h. maßvollen Dislozierungen im Gebiet Kaliningrad verpflichten.²

Zweitens eine Kontrolle von dauerhaften Stationierungen: Dauerhafte Stationierungen werden nur noch unterhalb territorialer Obergrenzen erlaubt und daher je nach Umständen nur unter Verringerung der nationalen Bestände des aufnehmenden Staates möglich sein. Da kein Staat sein militärisches Dispositiv entgegen seinen nationalen Interessen radikal aufgeben dürfte, würde hierdurch das Ausmaß von neuen dauerhaften Stationierungen in Europa von vornherein stark beschränkt. Dies würde sich insbesondere im seitens der NATO vorgeschlagenen besonderen Stabilitätsraum, d.h. für Polen, Tschechien, Ungarn, die Slowakei, Weißrußland, die nördliche Ukraine und das Gebiet Kaliningrad nach allen Richtungen beschränkend auswirken, indem dort die derzeitig jeweils bestehende Streitkräftedichte keinesfalls erhöht werden dürfte.

Ein Beispiel: Während der heutige KSE-Vertrag – zumindest theoretisch – eine Dislozierung von 11.500 Kampfpanzern in Polen nicht ausschließt, dürfte zukünftig die territoriale Obergrenze Polens in Höhe von voraussichtlich 1.700 Kampfpanzern – gleich ob nationale und/oder fremdstationierte – nicht mehr überschritten werden. Damit wäre klar, daß die NATO-Erweiterung in den Beitrittsländern zu keiner Erhöhung der derzeitigen Streitkräftedichte führen würde. Rüstungskontrollpolitisch könnte es gar keine stabilitätsorientiertere Antwort auf bestimmte russische Sorgen vor einem Vorrücken von militärischen Strukturen der NATO geben, mit der gleichzeitig legitime Sicherheitsinteressen der Beitrittsländer, darunter das Recht auf Aufnahme von Stationierungsstreitkräften, ausgewogen berücksichtigt werden.

Entsprechend hat Rußland bereits seine frühere Maximalforderung nach einem Totalverbot für Neustationierungen aufgegeben. Moskau fordert nunmehr eine Präzisierung des seitens der NATO in der Grundakte von Paris bekräftigten Verzichts auf eine "substantielle dauerhafte Stationierung von Kampftruppen".³ Hierüber kann aufgrund der sachlichen Gegebenheiten voraussichtlich erst verhandelt werden, wenn die NATO im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit den neuen Mitgliedsstaaten Klarheit bezüglich der Organisation zukünftiger multinationaler Formationen geschaffen hat.

Ob dabei die von russischer Seite als präzise Stationierungsbeschränkung ins Spiel gebrachte Größenordnung einer deutschen Brigade für den Aufbau neuer multinationaler Formationen der NATO ausreichen würde, bedarf ebenso noch weiterer Prüfung in Brüssel wie die Frage, in welchem Rahmen eine derartige Stationierungsbeschränkung – Konsens der Beteiligten vorausgesetzt – überhaupt vereinbart werden sollte. Da das russische Interesse auf eine Beschränkung militärischer Optionen der NATO zielt, wäre eine vertragliche Regelung zwischen allen 30 KSE-Vertragsstaaten nicht zwingend. Vielmehr wäre eine Lösung auch dieser Frage im Zusammenhang des bereits

¹ Kalkuliert auf der Basis der heutigen Bestände (also nicht der höher liegenden jeweiligen nationalen, rechtsverbindlichen Obergrenzen) würde die sich öffnende NATO auch im Falle einer über Polen, Ungarn und Tschechien hinausgehenden Erweiterung, z.B. um Slowenien und Rumänien, die gemäß ursprünglichem KSE-Vertrag für die westliche Staatengruppe, d.h. die 16 derzeitigen NATO-Mitglieder, geltenden kollektiven Obergrenzen praktisch nicht überschreiten.

² Rußland könnte sich im Gegenzug zumindest verpflichten, seine derzeitigen Bestände an schweren konventionellen Waffen im Gebiet Kaliningrad zukünftig nicht zu erhöhen.

³ In der Grundakte, a.a.O., S. 453, hatte das Bündnis bekräftigt, daß es "in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt, daß es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als daß es zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft stationiert".

angesprochenen umfassenderen Pakets von Maßnahmen gegenseitiger militärischer Zurückhaltung zwischen der NATO und Rußland vorstellbar. Die sich erweiternde NATO hat umgekehrt ein Interesse an Präzisierung der in der Grundakte enthaltenen russischen Erklärung zur "entsprechenden" konventionellen Zurückhaltung Rußlands (z. B. in der Frage etwaiger russischer Stationierungen in Weißrußland sowie zusätzlicher russischer Dislozierungen in Kaliningrad). Die Möglichkeiten für ein Geben und Nehmen sind in diesem Problembereich noch nicht ausgeschöpft.

Drittens ein verstärkter Anreiz für Reduzierungen: Vom sich abzeichnenden neuen Vertragswerk können erhebliche Anreize zur Absenkung der bislang für die fünf konventionellen schweren Waffensysteme geltenden Obergrenzen ausgehen. Schon jetzt ist die NATO bereit, ihr vertraglich für Einlagerungen zustehende Quoten (sogenannte DPSS-Quoten) in einer Gesamthöhe von 9.600 Waffensystemen aufzugeben. Dies würde im wesentlichen dem Verzicht auf eine Verstärkungsoption von 8 bis 9 amerikanischen Kampfddivisionen entsprechen. Darüber hinaus haben einige europäische Bündnispartner bereits ihre Bereitschaft zur Absenkung ihrer nationalen Obergrenzen in einer Größenordnung von ca. 5% angekündigt. Auch Deutschland ist zu einer entsprechend dimensionierten Mindestreduzierung für die Bundeswehr bereit, sobald die neue KSE-Vertragsstruktur in den entscheidenden Details festliegt. Aufgrund der hohen Stabilitätswirkung des neuen Vertragssystems sind sogar darüber hinausgehende Absenkungen gegenüber den heutigen Waffenbegrenzungen wahrscheinlich. Rußland hat dies in Wien für sich selbst auf eine vernünftige Formel gebracht: Zukünftig keine Überschreitung der derzeitigen nationalen Anteilshöchststärken und bestenfalls – je nach Stabilitätswirkung der neuen Vertragsstruktur – eine Absenkung der nationalen Obergrenzen bis hinunter zu den heutigen Beständen. Die neuen nationalen Obergrenzen dürften am Ende, d.h. bei der Unterzeichnung des revidierten KSE-Vertrages, für alle Vertragsstaaten zwischen diesen beiden Orientierungspunkten liegen. Dies wäre insgesamt nicht wenig, denn hierdurch würden zum einen derzeit vertragsrechtlich noch bestehende Aufwuchsmöglichkeiten im gesamten Anwendungsgebiet stark beschränkt. Zum anderen würden erhebliche Anreize geschaffen für eine sich mit den neuen sicherheitspolitischen Erfordernissen verzahnende weitere Absenkung der Bestände einzelner Vertragsstaaten. Insofern dürfte das neue Vertragssystem mittel- bis längerfristig auch weitere reale Abrüstungsschritte begünstigen.

Stabilitätsgewinn durch gesicherte militärische Zurückhaltung

Das dem Wiener Beschluß zugrunde liegende Konzept geht maßgeblich auf deutsche Vorarbeiten zurück.⁴ Unter dem Eindruck der ersten KSE-Überprüfungskonferenz sind die deutschen Überlegungen seit dem Sommer 1996 auf ein modernes, multipolares System konventioneller Rüstungskontrolle ausgerichtet, das überall in Europa einen Zugewinn an Stabilität und Sicherheit ermöglichen soll. Entsprechend soll der KSE-Vertrag auch für weitere OSZE-Staaten geöffnet werden. Der Beitritt der baltischen Staaten sowie die Verklammerung mit dem auf dem KSE-Vertrag gründenden Dayton-Abkommen, dem Rüstungskontrollvertrag zwischen den Kriegsparteien im ehemaligen Jugoslawien, wären besonders wichtig. Aber auch Beitritte der übrigen, traditionell neutralen Staaten würden zu einer homogenen KSE-Geographie führen, die über ganz Europa das Stabilitätsnetz territorialer Obergrenzen legt. Es entstünde ein hochstabiles System von Waffenbegrenzungen und allseits kalkulierbarer militärischer Zurückhaltung, welches das zwischen den europäischen Staaten bestehende System defensiv ausgerichteter Verteidigung rüstungskontrollpolitisch konsequent untermauern würde. Auch die ins Auge gefaßte weitere Verbesserung der bislang schon hohen Qualität militärischer Transparenz zielt in diese Richtung.

⁴ Die deutschen Überlegungen flossen nach langem bündnisinternen Ringen weitgehend in einen NATO-Vorschlag ein, den der deutsche OSZE-Botschafter am 20. Februar 1997 im Namen des Bündnisses in die Gemeinsame Beratungsgruppe in Wien einführte. Dort fand dieses Konzept anschließend Zug um Zug die grundsätzliche Zustimmung seitens der übrigen Vertragspartner und wurde zur Grundlage des Wiener Beschlusses vom 23. Juli 1997.

Das anvisierte neue KSE-Vertragssystem verlangt von allen Beteiligten, d.h. nicht nur von der NATO und Rußland, die Bereitschaft zur militärischen Zurückhaltung. Zugleich müssen, auch dies ist inzwischen im Prinzip berücksichtigt, für besondere sicherheitspolitische Bedarfsfälle moderate Flexibilitäten für eine unter Umständen vorübergehend notwendige Überschreitung territorialer Obergrenzen bedacht werden. Derartige militärische Flexibilitäten müssen aber dem neuartigen Stabilitätsauftrag des zukünftigen KSE-Vertrages widerspruchsfrei zu- und nachgeordnet bleiben.

Dies könnte bei knapp bemessenen territorialen Obergrenzen etwa im Falle vorübergehender Stationierungen, partnerschaftlicher militärischer Übungen oder im Zusammenhang von mandatierten friedenserhaltenden oder -schaffenden Maßnahmen erforderlich sein. Entsprechende Modalitäten wären festzulegen, d.h. insbesondere zu dem erlaubten Umfang und zur Dauer einer etwaigen Überschreitung von territorialen Obergrenzen. Hierzu gibt es, wie die Grundakte zeigt, durchaus Übereinstimmungen mit russischen Vorstellungen.

Aussichten der Wiener Verhandlungen

Die inzwischen auf der Grundlage des Wiener Beschlusses in der Hofburg aufgenommenen konkreten Vertragsverhandlungen werden in einer Reihe von Detailfragen schwierig verlaufen. Für die erstmalige Festlegung nationaler und territorialer Obergrenzen sind noch genaue, verbindliche Regeln zu vereinbaren. Die etwaige Beschränkung von begrenzten dauerhaften Stationierungen wurde bereits als wichtiges Problem angesprochen; hinzu kämen genaue Regeln für eine vorübergehende Überschreitung von territorialen Obergrenzen in erlaubten Einzelfällen. Nicht einfach dürften auch die Verhandlungen zu stabilisierenden Maßnahmen in bestimmten Räumen des Vertragsgebiets zur Übernahme der Substanz der Flankenregelung werden. Dabei wird es insgesamt darauf ankommen, gemäß dem Mandat von Lissabon eine umfassende Neuverhandlung des KSE-Vertrags möglichst zu vermeiden und sich auf wesentliche Änderungen zu konzentrieren.

Schon jetzt ist klar, daß es dabei um einen komplexeren und vielschichtigeren Prozeß gehen wird als bei den ursprünglichen, eher durch bipolare Einfachheit geprägten Vertragsverhandlungen. Am Ende aber winkt ein modernes, stabilitätsorientiertes Rüstungskontrollregime mit grundsätzlich gleichen Rechten und Pflichten und einem Zugewinn an Sicherheit und Stabilität für alle Vertragsstaaten. Entsprechend wird die Bedeutung des KSE-Vertrages für potentielle Krisenregionen im erweiterten europäischen Raum vom Baltikum bis zum Kaukasus und generell seine Attraktivität für beitragswillige OSZE-Staaten im Anwendungsgebiet wachsen.

Gebhardt Weiss

Dr. Gebhardt Weiss ist Referatsleiter im Auswärtigen Amt. Er gibt seine persönliche Meinung wieder.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe gestattet.

Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0945-4071